

PEMEKARAN WILAYAH PEMERINTAHAN KOLONIAL BELANDA DI NEDERLANDS NIEUW GUINEA (PAPUA) 1898-1962

OLEH: Rosmaida Sinaga

Dosen Prodi Pendidikan Sejarah FKIP Universitas Cendrawasih jayapura-Papua

Abstrak

Sejak awal penegakan kekuasaan Belanda di Nederlands Nieuw Guinea (Papua), Belanda menerapkan kebijakan-kebijakan yang mendukung keberhasilan ekspansinya di wilayah itu. Salah satu kebijakan yang diterapkan Belanda di wilayah itu adalah pemekaran wilayah pemerintahan. Penegakan pemerintahan kolonial Belanda di NNG ditandai dengan pembangunan Afdeeling Nieuw Utara dan Afdeeling Nieuw Guinea Barat dan Selatan pada 1898. Pembangunan kedua afdeeling itu merupakan awal pemekaran wilayah pemerintahan kolonial di daerah itu. Kebijakan Belanda tentang pemekaran wilayah pemerintahan di Papua dari awal penegakan kekuasaan hingga akhir kekuasaannya didasarkan pada pertimbangan politis, ekonomis dan budaya. Namun, pemekaran wilayah yang dilaksanakan setelah kemerdekaan Indonesia, khususnya setelah pengakuan kedaulatan Indonesia oleh Belanda didasarkan pada pertimbangan politis.

Kata Kunci: pemekaran wilayah, pemerintahan kolonial, Nederlands Nieuw Guinea (Papua).

Pendahuluan

Nieuw Guinea adalah pulau terbesar kedua di dunia setelah Greenland. Pulau ini terletak di antara 0° dan 12° LS di sebelah utara Benua Australia dan sebelah barat daya Pasifik. Berdasarkan perjanjian Den Haag 16 Mei 1895 Pulau Nieuw Guinea dibagi menjadi dua bagian yaitu bagian barat menjadi milik Belanda dan bagian timur menjadi milik Jerman dan Inggris (Stibbe, 1919: 33-4). Wilayah yang dimiliki Belanda dinamakan Nederlands Nieuw Guinea (selanjutnya disingkat NNG).

Pada abad ke-19 negara-negara Barat saling berlomba untuk memperoleh tanah jajahan di Nieuw Guinea. Kondisi yang demikian

mendorong Belanda lebih memperhatikan wilayah itu. Keinginan Belanda untuk menegaskan kekuasaannya semakin meningkat seiring dengan adanya kompetisi internasional yaitu persaingan Negara-negara Eropa dalam perluasan tanah jajahan di Nieuw Guinea, terutama setelah Inggris dan Jerman mengokohkan kekuasaannya di Nieuw Guinea bagian timur. Hal ini bertujuan untuk melindungi perdagangan antar pulau dan keamanan koloni Belanda dari campur tangan bangsa Eropa lainnya (Ricklefs, 1988: 200).

Faktor lainnya yang mendorong Belanda melakukan ekspansi ke NNG adalah protes yang disampaikan

pemerintah kolonial Inggris kepada pemerintah kolonial Belanda di Batavia sehubungan dengan perompakan dan pengayauan orang-orang Tugeri terhadap penduduk di wilayah kolonial Inggris pada 1896. Pemerintah kolonial Inggris mengancam akan memasuki wilayah kekuasaan Belanda di Nieuw Guinea bagian barat, apabila pemerintah kolonial Belanda tidak mampu menertibkan suku Tugeri yang merupakan penduduk yang bermukim di wilayah kekuasaan Belanda. Tekanan itu memaksa pemerintah kolonial Belanda berunding dengan pemerintah kolonial Inggris di Nieuw Guinea untuk mengatasi masalah Suku Tugeri tersebut. Perundingan itu menghasilkan suatu kesepakatan di antara kedua pemerintah kolonial itu. Pemerintah kolonial Inggris dan Belanda di Nieuw Guinea bersepakat untuk menempatkan patroli di pantai selatan Nieuw Guinea dan di muaramuara sungai. Patroli tersebut bertujuan untuk mencegah perompakan dan pengayauan yang seringkali dilakukan oleh Suku Tugeri ke wilayah Nieuw Guinea Inggris. Residen Ternate J. Bensbach mengusulkan kepada pemerintah kolonial di Batavia untuk membuka pemukiman permanen di wilayah perbatasan koloni Belanda dan Inggris di Nieuw Guinea. Menanggapi usul J. Bensbach tersebut, pemerintah kolonial di Batavia menyerahkan rencana pembukaan pemerintahan di Nieuw Guinea kepada Parlemen di Den Haag pada 1897.¹ Pada 1898

¹ ANRI, Agenda No. 4169a, Hal Penegakan Pemerintahan di Nieuw Guinea Selatan, *Bundel Algemeene Secretarie*.

pemerintah kolonial Belanda mengeluarkan keputusan mengenai pembentukan pemerintahan di Nieuw Guinea. Keputusan itu ditetapkan setelah Parlemen Belanda menyetujui biaya pengeluaran untuk penegakan pemerintahan di Nieuw Guinea sebesar f 115.000. Penegakan pemerintahan itu ditandai dengan pembangunan Afdeeling Nieuw Guinea utara dan Afdeeling Nieuw Guinea Barat dan Selatan.²

Hingga kini ada beberapa studi yang mengungkapkan pelaksanaan Pemerintahan Kolonial Belanda di NNG. Buku kisah bekas para amtenar yang bertugas di NNG periode 1945-1962 oleh Pim Schoorl (penyunting): Belanda di Irian Jaya: Amtenar di masa penuh gejolak 1945-1962 diterbitkan tahun 2001 oleh Perwakilan KITLV di Jakarta dan Garba Budaya. Buku ini memberikan gambaran tentang pengalaman para pamongpraja Belanda yang bertugas di NNG pada periode 1945-1962, yakni sejak proklamasi kemerdekaan Indonesia sampai saat NNG diserahkan kepada Indonesia. Buku ini juga memberikan gambaran mengenai struktur dan praktik para pamongpraja Belanda dalam administrasi pembangunan di NNG. Uraian mengenai pengalaman pamongpraja orang Papua yang pernah menjadi asisten yang diperbantukan *Hoofd Plaatselijk Bestuur* (HPB) sampai dengan menjadi HPB dapat ditemukan dalam buku yang berjudul: Bakti

² ANRI, *Besluit van den Gouverneur-Generaal van Nederlandsch-Indie*, No. 19, 5 Februari 1898. Lihat juga ANRI, *Staatsblad van Nederlandsch-Indie*, No. 142, 1898.

Pamongpraja Papua di Era Transisi kekuasaan Belanda ke Indonesia yang ditulis oleh Leontine E. Visser dan Amapon Jos Marey yang diterbitkan tahun 2008 oleh penerbit buku Kompas, Jakarta.

Berdasarkan hasil bacaan penulis dari berbagai studi tersebut, belum ada studi yang membahas pemekaran wilayah pada masa pemerintahan kolonial Belanda di NNG pada periode 1898-1962. Berkaitan dengan hal tersebut, studi ini kiranya merupakan usaha awal untuk mengkaji kebijakan pemekaran Papua pada masa pemerintahan kolonial di NNG sebelum dan sesudah kemerdekaan Indonesia. Selain itu, studi tentang pemekaran wilayah pemerintahan di Papua merupakan kajian yang aktual mengingat gencarnya tuntutan pemekaran wilayah baik dari kelompok elit Papua maupun masyarakat Papua pada umumnya. Namun tidak dapat dipungkiri bahwa sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999³ mengenai pemekaran wilayah pemerintahan di Provinsi Papua itu diwarnai oleh berbagai pandangan, baik yang pro maupun yang kontra di kalangan masyarakat Papua. Bahkan pada 24 Agustus 2003 perang suku antarwarga yang pro dan kontra pemekaran Provinsi Irian Jaya Tengah terjadi di Timika Flassy-et. al, 2008: 144). Oleh karena itu, penulis tertarik untuk mengkaji pemekaran wilayah di Papua pada masa pemerintahan kolonial 1898-1962. Kajian ini berupaya untuk mengungkapkan

³ Undang-Undang ini sudah dicabut setelah keputusan MK 2004.

pemekaran wilayah pemerintahan di Papua versi Belanda.

Pemekaran Wilayah Pemerintahan Kolonial di NNG Sebelum Kemerdekaan Indonesia

Sebelum Pemerintahan Kolonial ditegakkan di NNG, penduduk Papua hidup dalam kelompok-kelompok suku/klen yang otonom dan terasing dari dunia luar serta saling bersaing. Penduduknya masih menjalankan praktek-praktek adat seperti perang antarsuku, perbudakan, pengayauan, dan pembalasan dendam. Kondisi yang demikian menciptakan praktek-praktek adat perang suku di wilayah itu yang menyulitkan Pemerintah Kolonial Belanda untuk menegakkan kekuasaannya di NNG. Oleh karena itu, ketika Parlemen Belanda menyetujui penegakan Pemerintahan Kolonial Belanda di NNG pada 1898, wilayah itu dibagi menjadi dua *afdeeling*⁴ yaitu Afdeeling Nieuw Guinea Utara dan Afdeeling Nieuw Guinea Barat dan Selatan. Kedua *afdeeling* tersebut ditempatkan di bawah pemerintahan Karesidenan Ternate.⁵ Pembangunan kedua *afdeeling* tersebut merupakan awal “pemekaran wilayah”⁶ pemerintahan kolonial Belanda di NNG. Pemekaran wilayah itu dimaksudkan untuk memperpendek rentang kendali pemerintahan dan meningkatkan

⁴ *Afdeeling* adalah suatu wilayah yang diatur oleh asisten residen.

⁵ ANRI, *Besluit van den Gouverneur-Generaal van Nederlandsch-Indie*, No. 19, 5 Februari 1898; Lihat juga ANRI, *Staatsblad van Nederlandsch-Indie*, No. 142, 1898.

⁶ Pemekaran wilayah adalah pembentukan daerah-daerah otonom baru (Tri Ratnawati dan Robert Endi Jaweng, 2005: 60).

efektivitas pemerintahan dan kualitas kehadiran negara kolonial di NNG. Dengan demikian, pemekaran wilayah itu didasarkan pada pertimbangan politis dan ekonomis.

Meskipun Pemerintahan Kolonial Belanda telah ditegakkan di NNG, tetapi keamanan dan ketertiban masih sulit ditegakkan terutama di perbatasan antara wilayah kekuasaan Belanda dan Inggris di Nieuw Guinea. Suku Tugeri (Marind-Anim) di daerah Merauke acapkali melakukan pengayauan dan perompakan ke daerah kekuasaan Inggris di Nieuw Guinea bagian timur. Untuk menertibkan Suku Tugeri, pemerintah kolonial Belanda membuka pos pemerintahannya di Nieuw Guinea Selatan. Oleh karena itu, pada 18 Juni 1901 Pemerintah Kolonial Belanda memisahkan Afdeeling Nieuw Guinea Barat dan Selatan menjadi dua bagian yaitu Afdeeling Nieuw Guinea Barat dan Afdeeling Nieuw Guinea Selatan.⁷ Pemekaran wilayah Afdeeling Nieuw Guinea Barat dan Selatan bertujuan untuk menertibkan orang-orang Tugeri yang berulang kali melakukan pengayauan dan perompakan ke wilayah Nieuw Guinea Inggris. Pembukaan pos pemerintahan di Nieuw Guinea Selatan bertujuan untuk memperpendek rentang kendali pemerintah terhadap penduduk dan wilayah itu. Pemekaran wilayah pemerintahan itu merupakan politik pemerintahan untuk meningkatkan efektivitas kontrol pemerintah terhadap warganya. Dengan demikian

pemekaran wilayah itu didasarkan pada pertimbangan politis.

Pemekaran wilayah pemerintahan kolonial selanjutnya terjadi pada 1909 ketika Residen Gerrits melakukan reorganisasi pemerintahan dengan penugasan Gezaghebber J.A.W. Coenen di Teluk Humboldt. Coenen ditugaskan di wilayah itu pada 21 Juli 1909. Dalam pelaksanaan tugasnya, Coenen berada di bawah pengawasan asisten residen Afdeeling Nieuw Guinea Utara.⁸ Pembukaan pos pemerintahan di Teluk Humboldt itu berkaitan dengan nilai politis wilayah itu yang berbatasan langsung dengan wilayah kekuasaan Jerman di Nieuw Guinea. Dengan demikian, pemekaran wilayah pemerintahan di Teluk Humboldt didasarkan pada pertimbangan politis.

Peningkatan status wilayah pemerintahan di NNG dilaksanakan setelah peristiwa Perang Dunia I. Peristiwa Perang Dunia I menyebabkan lenyapnya kekuasaan Jerman atas bagian timur Nieuw Guinea. Peristiwa itu telah mengubah pandangan dan perhatian Belanda terhadap NNG. Lenyapnya kekuasaan Jerman di Nieuw Guinea telah mendorong pemerintah kolonial untuk lebih menegaskan kekuasaannya di daerah itu dengan menciptakan suatu wilayah NNG yang otonom. Sekitar 1919 Gubernur Jenderal J. van Limburg Stirum berupaya menjadikan daerah NNG bergabung dengan pusat lalu lintas perdagangan dunia dan melepaskan NNG dari keterisolasiannya (Tip, 1926: 229).

⁷ ANRI, *Besluit van Gouverneur-Generaal van Nederlandsch-Indie*, No. 25, 18 Juni 1901, *Bundel Algemeene Secretarie*.

⁸ ANRI, *Besluit van Gouverneur Generaal van Nederlandsch-Indie*, No. 2, 15 Januari 1910.

Motivasi Pemerintah Belanda untuk melepaskan NNG dari keterisolasiannya adalah untuk membuat wilayah NNG lebih layak di mata Pemerintah Inggris sebagai tetangga Belanda di Nieuw Guinea. Selain itu, pemerintah kolonial memerlukan pemerintahan yang kuat agar mampu bertindak lebih tegas terhadap pembunuh pemburu burung di NNG. Setiap tahun menjelang berakhirnya masa berburu burung di NNG muncul berita tentang hilangnya sejumlah orang Ternate yang berprofesi sebagai pemburu burung yang kemungkinan dibunuh oleh orang-orang Papua di pedalaman. Demikian juga para pedagang tidak luput dari teror penduduk lokal NNG. Kenyataan itu membuktikan bahwa penduduk lokal main hakim sendiri di wilayah itu. Pemerintah kolonial menduga bahwa tindakan para pemburu burung itu sendiri yang menumbuhkan kelompok pembunuh *periodic*. Namun, sebagai pemerintah yang berwibawa harus dapat menjamin perlindungan jiwa dan raga para pemburu burung dan pedagang di NNG (Tip, 1926: 300). Oleh karena itu pada 1919 Pemerintah Kolonial merencanakan untuk membentuk Karesidenan Nieuw Guinea.⁹

Rencana pembentukan Karesidenan Nieuw Guinea itu diwujudkan oleh pemerintah kolonial pada 1920. Gubernur Jenderal menetapkan status ketiga *afdeeling* di NNG menjadi Karesidenan Nieuw Guinea pada 17 Maret 1920.¹⁰ Dengan

demikian kebijakan Belanda untuk menjadikan NNG sebagai suatu karesidenan berkaitan dengan upaya Belanda untuk meningkatkan prestisenya sebagai negara kolonial.

Status Karesidenan Nieuw Guinea tidak berlangsung lama. Pada 1923 status karesidenan itu dihapuskan dengan alasan untuk menghemat (*bezuiniging*) biaya pelaksanaan pemerintahan.¹¹ Karesidenan Nieuw Guinea dihapuskan karena dianggap sebagai pemerintahan yang terlalu mahal dan kurang menguntungkan bagi kas pemerintah kolonial (Tip, 1926: 305-6). Hal ini membuktikan bahwa kebijakan Pemerintah Kolonial dalam menentukan status wilayah pemerintahan juga didasarkan pada pertimbangan nilai ekonomis wilayah itu. Namun, usaha Gubernur Jenderal J. van Limburg Stirum untuk menciptakan suatu wilayah Nieuw Guinea yang otonom merupakan batu loncatan untuk mencabut keterisolasian Nieuw Guinea.

Gubernur Jenderal menetapkan keputusan 19 Agustus 1923 Nomor 1 tentang penghapusan Karesidenan Nieuw Guinea dan penggabungannya ke dalam wilayah Karesidenan Ambon.¹² Penggabungan Karesidenan Nieuw Guinea ke Karesidenan Ambon diberlakukan pada 1 April 1924.¹³

⁹ ANRI, *Staatsblad van Nederalndsch-Indie*, No. 457, 1919.

¹⁰ ANRI, *Besluit Gouverneur-Generaal van Nederlandsch-Indie*, No.5, 18 Maret 1920.

¹¹ ANRI, Surat Residen Ambon kepada Gubernur Jenderal Hindia Belanda, No. 3809/1, 27 Juni 1923, *Bundel Algemeene Secretarie*. Lihat juga ANRI, Surat Direktur Pemerintahan kepada Gubernur Jenderal Hindia Belanda, No. 12210.Btg, 17 Desember 1923, *Bundel Algemeene Secretarie*.

¹² ANRI, *Staatsblad van Nederlandsch-Indie*, No. 413, 1923.

¹³ ANRI, *Besluit van den Gouverneur-Generaal van Nederlandsch-Indie*, No. 21, 25 Januari 1924. Lihat

Meskipun wilayah NNG ditempatkan di bawah Karesidenan Ambon, tetapi pembagian wilayah NNG tetap dipertahankan dalam tiga *afdeeling*,¹⁴ yaitu Afdeeling Nieuw Guinea Utara, Afdeeling Nieuw Guinea Barat dan Afdeeling Nieuw Guinea Selatan.

Pada 1925 status Karesidenan Amboina ditingkatkan menjadi Gubernuran Maluku yang membawahi dua karesidenan yaitu Karesidenan Ambon dan Karesidenan Ternate. Wilayah NNG dibagi menjadi 7 *onderafdeeling*. Enam *onderafdeeling* (Manokwari, Sorong, Schouten-eilanden, Jappengroep, Hollandia dan West-Nieuw Guinea) dimasukkan ke dalam Karesidenan Ternate. Sedangkan satu *onderafdeeling* yaitu Onderafdeeling Nieuw Guinea Selatan dimasukkan ke dalam Karesidenan Ambon.¹⁵ Penurunan status ketiga *afdeeling* di NNG menjadi *onderafdeeling* disebabkan oleh kemerosotan kas daerah itu. Sejak 1922 daerah Nieuw Guinea Selatan ditetapkan tertutup untuk perburuan burung cenderawasih, sehingga keuangan daerah itu semakin merosot (Baal, 1939: 347). Hal ini membuktikan bahwa penentuan status wilayah pemerintahan didasarkan pada nilai ekonomis wilayah itu.

Pembagian wilayah pemerintahan berikutnya yang didasarkan pada pertimbangan nilai ekonomis dan aspek budaya dilakukan pada 1934, 1936, 1937 dan 1940. Pada tahun 1934

wilayah Gubernuran Maluku dikembalikan statusnya menjadi Karesidenan Maluku. Karesidenan Maluku membawahi Afdeeling Ambon, Tual, Ternate dan Nieuw Guinea Utara dan Barat. Wilayah Onderafdeeling Nieuw Guinea Selatan dan Onderafdeeling Boven Digul ditempatkan di bawah Afdeeling Tual. Afdeeling Nieuw Guinea Barat dan Afdeeling Nieuw Guinea Utara digabungkan menjadi satu afdeeling yang dinamakan Afdeeling Nieuw Guinea Utara dan Barat yang membawahi 5 *onderafdeeling* yaitu Manokwari, Sorong, Serui, Hollandia dan Fak-Fak.¹⁶ Berdasarkan pembagian wilayah tersebut wilayah NNG dibagi menjadi satu *afdeeling* yaitu Afdeeling Nieuw Guinea Utara dan Barat. Pada 1934 Onderafdeeling Boven Digul dan Onderafdeeling Nieuw Guinea Selatan ditempatkan di bawah Afdeeling Tual. Wilayah Afdeeling Tual yang terlalu kecil menjadi alasan penyatuan kedua *onderafdeeling* itu ke wilayah Afdeeling Tual. Selain itu, kontak yang baik telah terjalin antara misi Ordo Hati Kudus yang berkarya di kedua *onderafdeeling* itu dengan Vikariat Apostolik yang tinggal di Tual. Demikian halnya dengan asisten residen Tual mempunyai hubungan yang baik dengan Vikariat Apostolik di Tual. Menurut Residen Maluku, B.J. Haga bahwa pembagian administratif wilayah pemerintahan tersebut adalah yang terbaik sehubungan dengan kontak yang lebih baik dengan missionaris (Haga, (n.d.): 41). Pemerintah menyadari peran para

juga ANRI, *Staatsblad van Nederlandsch-Indie*, No. 29, 1924.

¹⁴ ANRI, Surat Direktur Pemerintahan A.J. Knaap kepada Direktur Keuangan, No. 11546/Btg, 29 November 1923, *Bundel Algemeene Secretarie*.

¹⁵ ANRI, *Staatsblad van Nederlandsch-Indie*, No.640, 1925.

¹⁶ ANRI, *Staatsblad van Nederlandsch-Indie*, No. 620, 1934.

misionaris dalam membantu pemerintah untuk melayani penduduk Nieuw Guinea Selatan. Oleh karena itu, pemerintah berupaya menjalin hubungan yang baik dengan para misionaris yang berkarya di daerah itu. Hal ini berarti bahwa penataan wilayah pemerintahan di NNG juga didasarkan pada aspek budaya (mayoritas penduduknya beragama Katolik) dan hubungan baik antara pemerintah dan misionaris yang berkarya di wilayah itu.

Pada 1936 Pemerintah Kolonial Belanda melakukan pembagian wilayah baru di Karesidenan Maluku. Wilayah NNG dibagi menjadi dua *afdeeling* yaitu Afdeeling Nieuw Guinea Utara yang membawahi 5 *onderafdeeling* yaitu Manokwari, Sorong, Vogelkop Tengah, Serui dan Hollandia; Afdeeling Nieuw Guinea Barat dan Selatan membawahi 5 *onderafdeeling* yaitu Fak-Fak, Inanwatan, Mimika, Boven Digul dan Nieuw Guinea Selatan.¹⁷ Berdasarkan pembagian wilayah itu ada tiga *onderafdeeling* yang baru dibentuk di wilayah NNG yaitu Vogelkop Tengah, Inanwatan dan Mimika. Pembentukan ketiga *onderafdeeling* tersebut merupakan bukti bahwa pemerintah kolonial pada 1936 melaksanakan pemekaran wilayah di NNG. Pemekaran wilayah itu bertujuan untuk meningkatkan efektivitas pemerintahan dan kualitas kehadiran negara kolonial di wilayah itu.

Pada 1937 Pemerintah Kolonial Belanda melaksanakan pembagian wilayah pemerintahan baru di Karesidenan Maluku. Wilayah

Onderafdeeling Boven Digul dan Onderafdeeling Nieuw Guinea Selatan ditempatkan kembali di bawah Afdeeling Tual. Wilayah Afdeeling Nieuw Guinea Barat dipisahkan dari wilayah Nieuw Guinea Selatan. Afdeeling Nieuw Guinea Barat membawahi 4 *onderafdeeling* yaitu, Fak-Fak, Vogelkop Tengah, Inanwatan dan Mimika. Afdeeling Nieuw Guinea Utara membawahi 4 *onderafdeeling* yaitu Manokwari, Sorong, Serui dan Hollandia.¹⁸ Berdasarkan pembagian itu wilayah NNG dibagi menjadi dua *afdeeling* yang membawahi 8 *onderafdeeling*. Dua *onderafdeeling* lainnya yang terdapat di wilayah Nieuw Guinea Selatan ditempatkan di bawah di bawah *afdeeling* yang berada di luar NNG yaitu Tual. Ketiga *onderafdeeling* yang baru dibentuk itu ditempatkan di bawah kekuasaan asisten residen Afdeeling Nieuw Guinea Barat. Pengembalian status Afdeeling Nieuw Guinea Barat tersebut berkaitan dengan meningkatnya aktivitas eksplorasi minyak swasta yang dikerjakan oleh *Nederlandsche Nieuw Guinea Petroleum Maatschappij* (NNGPM) di Babo. NNGPM memulai aktivitasnya di NNG pada 23 April 1935 (Haar, 1940: 143-4). Dengan demikian kebijakan Pemerintah Kolonial mengenai pengembalian status Afdeeling Nieuw Guinea Barat berkaitan dengan nilai ekonomis wilayah itu. Hal ini berarti pemekaran wilayah pemerintahan di Afdeeling Nieuw Guinea Barat didasarkan pada pertimbangan ekonomis wilayah itu.

¹⁷ ANRI, *Staatsblad van Nederlandsch-Indie*, No. 566, 1936.

¹⁸ ANRI, *Staatsblad van Nederlandsch-Indie*, No. 557, 1937.

Pada 15 November 1939 di Teminabuan para pejabat pemerintah NNG bersama residen Maluku menetapkan batas-batas wilayah masing-masing *afdeeling* dan *onderafdeeling* yang membentuk wilayah NNG. Mereka menyepakati bahwa penentuan batas-batas wilayah pemerintahan di NNG didasarkan pada batas-batas masyarakat adat (Haar, 1940: 128). Dengan demikian syarat penentuan batas wilayah pemerintahan di NNG didasarkan atas ikatan adat secara teritorial dan batas-batas itu ditetapkan untuk memudahkan pelaksanaan pemerintahan.

Pembagian administratif terakhir sebelum Jepang menduduki Hindia Belanda, terjadi pada 1940 berdasarkan keputusan Gubernur Timur Besar. Dalam keputusan itu ditetapkan bahwa wilayah NNG sebagai bagian dari Karesidenan Maluku. Wilayah NNG dibagi dalam tiga daerah administratif yaitu Nieuw Guinea Utara yang dikepalai seorang asisten residen yang berkedudukan di Manokwari, Nieuw Guinea Barat yang dikepalai seorang asisten residen yang berkedudukan di Fak-Fak dan Nieuw Guinea Selatan. Nieuw Guinea Utara meliputi lima *onderafdeeling* yaitu Manokwari, Sorong, Serui, Sarmi, dan Hollandia. Nieuw Guinea Barat meliputi tiga *onderafdeeling* yaitu Fak-Fak, Inanwatan dan Mimika. Nieuw Guinea Selatan meliputi dua *onderafdeeling* yaitu Boven Digul dan Zuid Nieuw Guinea. Kedua *onderafdeeling* ini ditempatkan dibawah kekuasaan asisten residen

yang berkedudukan di Tual.¹⁹ Dengan demikian wilayah NNG dibagi menjadi 2 *afdeeling* dan 10 *onderafdeeling*.

Pemekaran Wilayah

Pemerintahan Kolonial di NNG Sesudah Kemerdekaan Indonesia

Seusai Perang Dunia II, status pemerintahan di NNG berubah menjadi Karesidenan. Pada 15 Juli 1946 wilayah ini dinyatakan sebagai suatu karesidenan tersendiri yang terlepas dari Karesidenan Maluku. Untuk menindaklanjuti keputusan tersebut, Jan P.K. van Eechoud diangkat sebagai residen pertama di NNG (Koentjaraningrat-Harsja W. Bachtar, 1963: 80). Perubahan status itu berkaitan dengan Proklamasi Kemerdekaan Indonesia. Sejak NNG dijadikan sebagai karesidenan tersendiri, kedudukan daerah NNG dapat dipersoalkan oleh Belanda lepas dari Karesidenan Maluku dan NNG menjadi satu kesatuan politik yang berdiri sendiri. Kondisi yang demikian sengaja diciptakan Belanda untuk mempertahankan kepentingan dan kontrolnya atas wilayah NNG. Belanda mempunyai kepentingan untuk menjadikan NNG sebagai tempat penampungan bagi keturunan Indo-Belanda yang tidak dapat kembali ke Holland dan tempat penampungan para pengusaha Belanda yang meninggalkan Indonesia serta untuk meneruskan tugas zending dan missi di pulau itu (Bone, 1958: 22).

Pada tahun 1949 status karesidenan berubah menjadi Pemerintahan NNG yang berpusat di Hollandia. Perubahan ini dilakukan

¹⁹ ANRI, *Bijblad op het Staatsblad van Nederlandsch-Indie*, No. 14377, 1940.

bersamaan dengan pengakuan kedaulatan Indonesia oleh Belanda pada 27 Desember 1949 di Den Haag, Belanda. Seiring dengan hal tersebut, van Eechoud di Hollandia mengumumkan bahwa sejak 27 Desember 1949 semua penduduk NNG menjadi penduduk dari Gubernemen NNG dan pemerintahannya dilaksanakan atas nama Ratu Belanda. NNG menjadi salah satu bagian dari Kerajaan Belanda. Menindaklanjuti pernyataan van Eechoud itu, pada awal 1950 Pemerintah Belanda memperkuat kedudukannya di NNG dengan mengangkat S.L.J. van Waardenburg menjadi Gubernur di wilayah itu (Derx, 1987: 206).

Sejak status wilayah NNG menjadi Gubernemen NNG, Pemerintah Kolonial Belanda secara aktif melakukan perluasan pengaruhnya melalui pembagian wilayah pemerintahannya ke wilayah-wilayah yang termasuk kategori *exploratie-ressort*. Pos pemerintahan pertama di Pegunungan Tengah yaitu di Enarotali di tepi Danau Wisselmeren dibuka pada April 1952. Pembentukan pos pemerintahan itu bertujuan untuk mempercepat pembangunan wilayah dan penduduk NNG (Shoorl, 2001: 61). Untuk memperluas pengaruh pemerintahan kolonial di Nieuw Guinea Tengah pada 10 Desember 1956 dibuka pos pemerintahan di Baliem (Shoorl, 2001: 65). Pembangunan pos pemerintahan di Nieuw Guinea Tengah juga dimaksudkan untuk menghindari bahaya publisitas internasional yang negatif dari lembaga zending Amerika yang berkarya di daerah itu. Melalui para

zending itu merembes ke luar cerita-cerita tentang perang berdarah antarsuku di wilayah itu. Sebagai pemerintah yang bermartabat, Belanda tidak bisa membiarkan keadaan itu berlangsung terus (Shoorl, 2001: 70-1). Dengan demikian pemekaran wilayah pemerintahan di Nieuw Guinea didasarkan pada pertimbangan politis yaitu untuk menjaga wibawa pemerintahan kolonial di wilayah itu.

Pada 10 Mei 1952 Gubernur van Waardenburg mengadakan perubahan dalam pembagian wilayah pemerintahan menjadi empat *afdeeling* dengan 20 *onderafdeeling*. Keempat *afdeeling* itu adalah Afdeeling Nieuw Guinea Utara (ibukota Hollandia) membawahi 6 *onderafdeeling* yaitu Hollandia, Nimboran, Sarmi, Waropen, Yapen, Biak; Afdeeling Nieuw Guinea Selatan (ibukota Merauke) membawahi 4 *onderafdeeling* yaitu Merauke, Boven Digul, Mapi, Mimika; Afdeeling Nieuw Guinea Tengah (ibukotanya belum ditetapkan) membawahi Onderafdeeling Wisselmeren: Afdeeling Nieuw Guinea Barat (ibukota Sorong) membawahi 9 *onderafdeeling* yaitu Sorong, Makbon, Raja Ampat, Manokwari, Ransiki, Wandamen, Ayamaru, Bintuni dan Fak-Fak (Koentjaraningrat-Harsja W. Bachtar, 1963: 86). Dengan demikian pemerintah kolonial melaksanakan penambahan wilayah pemerintahan satu *afdeeling* dan 10 *onderafdeeling*. Hal ini berarti pemerintah kolonial melaksanakan kebijakan pemekaran wilayah pemerintahan di NNG.

Pada 1 April 1953 Gubernur S.L.J. Waardenburg digantikan oleh

Gubernur J.van Baal. Gubernur van Baal mengadakan perubahan dalam pembagian wilayah pemerintahan di wilayah NNG pada 31 Oktober 1953. Wilayah Afdeeling Nieuw Guinea Utara dibagi menjadi dua *afdeeling* yaitu Afdeeling Nieuw Guinea Utara dan Afdeeling Geelvinkbaai. Dengan demikian, jumlah seluruh *afdeeling* di NNG menjadi lima yaitu Afdeeling Nieuw Guinea Utara membawahi 3 *onderafdeeling* yaitu Hollandia, Nimboran dan Sarmi; Afdeeling Geelvinkbaai membawahi 3 *onderafdeeling* yaitu Biak, Yapen dan Waropen; Afdeeling Nieuw Guinea Selatan membawahi 4 *onderafdeeling* yaitu Merauke, Boven Digul, Mappi dan Mimika; Afdeeling Nieuw Guinea Tengah membawahi satu *onderafdeeling* yaitu Wisselmeren; Afdeeling Nieuw Guinea Barat membawahi 9 *onderafdeeling* yaitu Sorong, Makbon, Raja Ampat, Manokwari, Ransiki, Wandamen, Ayamaru, Bintuni dan Fak-Fak (*Ministerie*, 1953: 8-9). Dengan demikian pada 1953 wilayah pemerintahan NNG dibagi menjadi 5 *afdeeling* yang membawahi 20 *onderafdeeling*. Penambahan afdeeling itu membuktikan bahwa pemerintah kolonial melaksanakan kebijakan pemekaran wilayah pemerintahan di NNG yang bertujuan untuk memperluas pengaruh pemerintah kolonial atas penduduk dan wilayah itu.

Setahun kemudian (1954) van Baal melaksanakan perubahan satuan wilayah pemerintahan di wilayah NNG. Karesidenan Geelvinkbaai bertanggungjawab untuk mengawasi pelaksanaan pemerintahan di bagian

barat Pegunungan Tengah. Perubahan penting lainnya pada periode ini adalah pengembalian daerah Mimika oleh Karesidenan Nieuw Guinea Selatan kepada Karesidenan Fak-Fak dan pemindahan pusat kekuasaan Karesidenan Nieuw Guinea Barat dari Sorong ke Manokwari, serta dimasukkannya daerah-daerah pemerintahan Bintuni dan Ayamaru ke dalam Karesidenan Nieuw Guinea Barat (Koentjaraningrat-Harsja W. Bachtar, 1963: 87). Perubahan satuan wilayah pemerintahan di NNG merupakan upaya pemerintah kolonial untuk menata wilayah pemerintahannya di NNG. Penataan wilayah pemerintahan itu dimaksudkan untuk meningkatkan efektivitas pemerintahannya di wilayah itu.

Sejak 1 Mei 1958, P.J. Platteel menjadi gubernur di NNG. Gubernur ini membina hubungan yang erat dengan pemerintah Australia yang menguasai Nieuw Guinea bagian timur. Pada Oktober 1958 pejabat pemerintah kolonial Belanda dan Australia mengadakan konferensi yang menghasilkan suatu kesepakatan adanya kerjasama untuk pembentukan “Persatuan Melanesia”, yang mencakup wilayah-wilayah Nieuw Guinea, Bismarck, dan Kepulauan Salomon sebagai suatu federasi. Namun usaha persatuan itu tidak ditindaklanjuti (Djopari, 1993: 36).

Pada 1961 wilayah administratif NNG dibagi menjadi enam wilayah *afdeeling* yaitu Afdeeling Hollandia dengan ibu kota Hollandia yang membawahi empat *onderafdeeling* yaitu Hollandia, Nimboran, Sarmi, Keerom, dan satu daerah penajakan

yaitu Oost-Bergland; Afdeeling Geelvinkbaai dengan ibu kota Biak yang membawahi dua onderafdeeling yaitu Schouten-eilanden dan Yapen/Waropen; Afdeeling Centraal-Nieuw-Guinea dengan ibu kota belum ditentukan yang membawahi dua onderafdeeling yaitu Paniai dan Tigi dan dua daerah penjajakan yaitu Midden-Bergland dan West Berglanda; Afdeeling Nieuw Guinea Selatan dengan ibu kota Merauke yang membawahi lima onderafdeeling yaitu Merauke, Mapi, Boven Digul, Asmat dan Muyu; Afdeeling Fak-Fak dengan ibu kota Fak-Fak yang membawahi tiga onderafdeeling yaitu Fak-Fak, Kaimana dan Mimika; Afdeeling Nieuw Guinea Barat dengan ibu kota Manokwari yang membawahi enam onderafdeeling yaitu Sorong, Raja Ampat, Manokwari, Ransiki, Teminabuan dan Bintuni. Masing-masing *afdeeling* itu membawahi sejumlah *onderafdeeling* dan masing-masing *onderafdeling* terdiri dari sejumlah distrik dan dibawah distrik terdapat kampung-kampung. Pada 1961 jumlah *onderafdeeling* di NNG adalah 22 dan 3 daerah yang termasuk kategori penjajakan (Schoorl, 2001: xxix-xxx). Penambahan *afdeeling* di NNG membuktikan bahwa hingga akhir kekuasaannya di NNG, Belanda melaksanakan pemekaran wilayah pemerintahannya di wilayah itu.

Kebijakan Belanda tentang pemekaran wilayah pemerintahan di NNG bertujuan untuk memperluas pengaruhnya atas penduduk dan wilayah itu. Perluasan pengaruh pemerintah kolonial pada periode 1950-1962 merupakan bukti meningkatnya perhatian Belanda

terhadap penduduk dan wilayah NNG. Meningkatnya perhatian Belanda tersebut tidak terlepas dari kepentingannya untuk meningkatkan prestisenya sebagai suatu bangsa yang baru saja kehilangan tanah jajahannya yang luas. Dengan demikian, pemekaran wilayah pemerintahan di NNG setelah kemerdekaan Indonesia pada umumnya didasarkan pada pertimbangan politis.

Kesimpulan

Pemekaran wilayah pemerintahan kolonial di NNG sebelum kemerdekaan Indonesia didasarkan pada pertimbangan politik, ekonomi dan budaya. Kebijakan pemerintah kolonial dalam menentukan status wilayah di NNG sebelum kemerdekaan pada umumnya didasarkan pada nilai ekonomis wilayah itu. Pemekaran wilayah pemerintahan di NNG yang didasarkan pada pertimbangan politis dilaksanakan pemerintah kolonial pada awal penegakan kekuasaannya di NNG dan setelah usai Perang Dunia I. Sedangkan setelah kemerdekaan Indonesia, pemerintah kolonial melakukan pemekaran wilayah pemerintahan di NNG yang didasarkan pada pertimbangan politis.

DAFTAR PUSTAKA

A. Arsip

- ANRI, *Besluit van Gouverneur-Generaal van Nederlandsch-Indie*, 5 Februari 1898. No. 19; 18 Juni 1901, No. 25; 15 Januari 1910, No. 2; 18 Maret 1920, No. 5; 25 Januari 1924, No. 21.
- ANRI, Surat Residen Ambon Kepada Gubernur Jenderal Hindia Belanda,

27 Juni 1923, No. 3809/1, *Bundel Algemene Secretarie*.

ANRI, Surat Direktur Pemerintahan Kepada Gubernur Jenderal Hindia Belanda, 17 Desember 1923, No. 12210/Btg, *Bundel Algemene Secretarie*.

ANRI, Surat Direktur Pemerintahan A.J. Knaap Kepada Direktur Keuangan, 29 November 1923, No. 11546/Btg, *Bundel Algemene Secretarie*.

B. Sumber Resmi Tercetak

Bijblad op het Staatsblad van Nederlandsch-Indie Nomor 14377 tahun 1940.

Haga, B.J, Memorie van Overgave van Bestuur van den Aftredenden Resident der Molukken, tanpa tahun terbit.

Koloniaal Verslag, Tahun 1901-1902.

Haar, J.C., "Aanvullende Memorie van Overgave over de Afdeeling West Nieuw Guinea, Fak-Fak 1 Juli 1940", dalam J. Miedema dan W.A.L. Stokhof (eds.), *Irian Jaya Source Materials No. 6 Series A – No. 3*: Leiden: DSALCUL/IRIS, 1993.

Rapport Inzake Nederlands-Nieuw-Guinea over het Jaar 1953

Staatsblad van Nederlandsch-Indie Nomor 62 Tahun 1898; Nomor 142 Tahun 1898; Nomor 457 Tahun 1919; Nomor 413 Tahun 1923; Nomor 29 Tahun 1924; Nomor 640 Tahun 1925; Nomor 529 Tahun 1926; Nomor 620 Tahun 1934; Nomor 621 Tahun 1934; Nomor 566 Tahun 1936; Nomor 557 Tahun 1937.

C. Artikel

Baal, J.van, "De Bevolking van Zuid-Nieuw-Guinea onder Nederlandsch

Bestuur: 36 Jaaren", *Tijdschrift voor Indische Taal-, Land- en Volkenkunde*, LXXIX, 1939, hlm. 309-414.

Gelpke, Sollewijn J.H.F., 1993, "On The Origin of The Name Papua", *BKI*, Jilid 149, hlm. 318-332.

Hasselt, J.L. van, "Eenige Aanteekeningen Aangaande de Bewoners der Westkust van Nieuw Guinea: Meer Bepaaldelijk de Stam der Noemfoorezen," *TBG*, Jilid XXXL, 1886, hlm. 577-594.

Mededeelingen van het Bureau voor de Bestuurzaken der Buitengewesten Bewerkt door het Encyclopadae Bureau, edisi XXI, 1920, Batavia: Javasche Boekhanden & Drukerij.

Tip, L., "Enkele Aanteekeningen Over De Geschiedenis van Nieuw Guinea Gedurende De Laatste Jaren", *Koloniaal Tijdschrift*, 1926, tahun ke-5.

Tri Ratnawati dan Robert Endi Jaweng, "Meninjau Kebijakan Pemekaran Daerah", *Jentera*, Edisi 10 tahun III Oktober 2005, hal. 60-72.

D. Buku

Bone, Robert C. 1958, *The Dynamics of The Western New Guinea (Irian Barat) Problem*, Ithaca: Cornell University.

Bone, Robert C., 1958, *The Dynamics of The Western New Guinea (Irian Barat) Problem*, Ithaca: Cornell University.

Derx, Jan. 1987, *Bapa Papoea: Jan P.K. van Eechoud, Een Biografie*, Nederland: Uitgerij van Spijk B.V.V.

- Djopari, JRG. 1993. *Pembrontakan Organisasi Papua Merdeka*, Jakarta: Grasindo.
- Flassy, Angela dkk., 2008, *Luka Papua: HIV, Otonomi Khusus, dan Perang Suku*, Jakarta: Spasi & VHR Book.
- Kamma, F.C., 1994, *Ajaib di Mata Kita: Masalah Komunikasi antara Timur dan Barat Dilihat dari Sudut Pengalaman Selama Seabad Pekabaran Injil di Irian Jaya*, Jakarta: BPK Gunung Mulia.
- Koentjaraningrat dan Harsja W. Bachtiar, 1963. *Penduduk Irian Barat*, Jakarta: Penerbitan Universitas.
- Mansoben, Johszua Roberrrt, 1995. *Sistem Politik Tradisional di Irian Jaya*, Jakarta: LIPI-RUL.
- Muridan Widjojo, 2009, *The Revolt of Prince Nuku: Cross-Cultural Alliance-Making in Maluku, c. 1780-1810*, Leiden: Brill.
- Ricklefs, M.C. 1998. *Sejarah Indonesia Modern*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Schoorl, PIM, 2001. *Belanda di Irian Jaya: Amtenar di Masa Penuh Gejolak 1945-1962*. Jakarta: Garba Budaya.
- Stibbe, D.G. 1919. *Encyclopaedie van Nederlandsch-Indie derde deel*, 's Gravenhage: Martinus Nijhoff.
- Wahyu Hudoyo, et al. 1998. *Otonomi Daerah di Hindia Belanda 1903-1940*. Jakarta: Arsip Nasional Republik Indonesia.